

Agenda Municipal de **Segurança Cidadã**

Eleições Municipais 2016

Índice

I. Apresentação	1
II. Por que elaborar e implementar uma Agenda Municipal de Segurança Cidadã?	3
III. Os quatro eixos prioritários da Agenda Municipal de Segurança Cidadã	4



Agenda Municipal de Segurança Cidadã

Eleições Municipais 2016

I. Apresentação

A violência no Brasil é um problema extremamente grave, que afeta de maneira profunda o desenvolvimento social, econômico e humano do país. Em 2014, ocorreram 58.497 mil mortes violentas no Brasil¹. Com uma taxa de 26,3 homicídios por 100 mil habitantes², o país concentra aproximadamente 12% do total mundial de homicídios intencionais³. A violência está concentrada principalmente nas cidades brasileiras. O país possui 32 cidades dentre as 50 mais violentas do mundo⁴. Estima-se que os custos sociais da violência brasileira cheguem à cifra dos 258 bilhões de reais por ano, 5,4% do PIB.⁵

A violência é um fenômeno multifacetado e multicausal. Por essa razão, sua superação exige a participação de diversos setores da sociedade e dos entes federativos, em uma atuação articulada e integrada.

Dentre os entes federativos, a municipalidade é o agente institucional prioritário para promover localmente ações destinadas a reduzir os fatores de risco e aumentar os fatores de proteção que afetam diretamente a incidência do crime e da violência. Por isso, o município se encontra em uma situação privilegiada para coordenar e articular a implementação de políticas e programas voltados para prevenir a violência e criminalidade.

A revisão da literatura sobre prevenção da violência mostra que as políticas mais eficientes são aquelas que dirigem suas ações para a redução de fatores de risco e promoção dos fatores de proteção dos grupos populacionais, dos lugares e dos comportamentos mais suscetíveis à violência. Assim, não se trata apenas de fomentar

1 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2015, p. 6.

2 Id, p. 12.

3 UNODC. Global Study on Homicide 2013. 2014, p. 12.

4 INSTITUTO IGARAPÉ, Observatório de Homicídios. 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/observatorio-de-homicidios/>

5 FBSP. 8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2014, p. 7.

políticas universais, mas sim de privilegiar ações focalizadas. Apesar da dificuldade de se avaliar programas de prevenção da violência, há no mundo um conjunto considerável de evidências sobre o que funciona e, especialmente, o que não funciona⁶. Certamente, não é possível garantir os mesmos resultados de um determinado programa em contextos institucionais e sociais diferentes. No entanto, levar em consideração as evidências existentes e lições aprendidas a partir de diferentes experiências contribui para o sucesso do engajamento do município na prevenção da violência.

Nesse contexto, e com vistas às eleições municipais que ocorrerão em 2016, a **Agenda Municipal de Segurança Cidadã** propõe a **estruturação da atuação municipal na prevenção da violência**, considerada a vocação principal do município no que tange à segurança pública. Tal estruturação é feita a partir da **sistematização de 4 eixos prioritários**:

Eixo 1: Estabelecimento de estruturas de gestão, financiamento, monitoramento e avaliação da Agenda Municipal de Segurança Cidadã;

Eixo 2: Produção e coleta de dados e informações para diagnóstico, monitoramento e avaliação;

Eixo 3: Fortalecimento dos fatores de proteção e redução dos fatores de risco de grupos populacionais, áreas geográficas e comportamentos mais suscetíveis à violência;

Eixo 4: Orientação das ações da Guarda Municipal para a mediação de conflitos e resolução de problemas.

⁶ ABT, Tomas. What Works in Reducing Community Violence?. USAID, 2016. Disponível em: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf>.

II. Por que elaborar e implementar uma Agenda Municipal de Segurança Cidadã?

Durante as últimas décadas, as cidades assumiram um papel central nos debates sobre desenvolvimento e segurança. Em diferentes países do mundo, governos municipais avançaram na adoção de importantes políticas e programas de prevenção e redução da violência e do crime. Cidades como Medellín e Bogotá, na Colômbia, Toronto, no Canadá, e Nova York, Boston, Seattle e Los Angeles, nos Estados Unidos, reconheceram o papel crucial do município na construção de comunidades mais seguras. Nesse sentido, destacam-se a proximidade do município com a população e sua potencialidade de diagnóstico e compreensão das dinâmicas específicas de vulnerabilidade e vitimização de grupos populacionais e territórios, seu poder de mobilização e articulação dos diferentes setores da sociedade civil, além da capacidade de coordenação de suas diferentes áreas de atuação, essencial para a melhoria da qualidade de vida da população e para a criação e consolidação de espaços públicos mais seguros.

No Brasil, entretanto, são poucos os municípios que assumem alguma liderança no campo da segurança pública, em prol da prevenção da violência. Quando o fazem, optam de maneira geral por uma agenda repressiva, focada na ordem pública, subestimando o valor das ações de prevenção da violência. Contudo, um número importante de cidades brasileiras é confrontado com altas taxas de criminalidade e vitimização. Dentre as 50 cidades mais violentas do mundo, 46 estão na América Latina e 32 no Brasil⁷.

Neste contexto de grande insegurança, não é mais aceitável que as autoridades municipais continuem se isentando do debate e da implementação de uma agenda de prevenção da violência, de forma integrada, com os demais entes federativos, e participativa, com amplos segmentos da sociedade civil local. A dinâmica multicausal do fenômeno da violência exige abordagens e políticas públicas intersetoriais, interagenciais e interinstitucionais, não restritas exclusivamente às lógicas de ordem pública e policiais.

Diante deste cenário, é fundamental romper com a compreensão repressiva e simplista sobre o papel do município no fortalecimento de cidades mais seguras. O debate sobre segurança pública, que certamente ocupa uma posição central entre as principais preocupações dos municípios brasileiros, não pode, ao longo do processo eleitoral que se inicia no 2º semestre de 2016, ficar restrito a discussões sobre as Guardas Municipais, em uma narrativa que as aproxima das instituições policiais. Antes de tudo, deve-se priorizar a dimensão da cidadania na perspectiva da segurança pública. E não há nível federativo

⁷ INSTITUTO IGARAPÉ, Observatório de Homicídios. 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/observatorio-de-homicidios/>

mais propício a esta priorização do que o municipal, que detém o conhecimento mais preciso sobre territórios e populações vulneráveis. É o município o principal responsável pela manutenção e melhoria dos espaços públicos, pela fiscalização sobre as atividades comerciais e pela promoção e atendimento dos direitos mais básicos da população. Estes elementos são fundamentais para a construção de cidades mais seguras. Por esta razão, a Agenda Municipal de Segurança Cidadã propõe uma nova narrativa e um conjunto de políticas municipais inovadoras, que fortalecem uma abordagem preventiva eficaz para o trato da violência e da criminalidade, privilegiando assim dinâmicas sociais mais inclusivas, sustentáveis e humanas.

Por fim, espera-se que a Agenda Municipal de Segurança Cidadã esteja articulada às políticas públicas relevantes das esferas estadual e federal, com o engajamento comunitário e a participação social, e consiga:

- i. Alinhar a compreensão sobre a centralidade do papel do município na prevenção da violência entre todas as secretarias e serviços municipais;
- ii. Comunicar de maneira clara o que é e qual a importância da prevenção da violência;
- iii. Coordenar os diferentes programas, projetos e ações desenvolvidos pelo município e voltados para a prevenção da violência;
- iv. Promover uma política multidisciplinar, transparente, inclusiva e participativa de segurança cidadã no nível municipal.

III. Os quatro eixos prioritários da Agenda Municipal de Segurança Cidadã

Eixo 1: Estabelecimento de estruturas de gestão, financiamento, monitoramento e avaliação da Agenda Municipal de Segurança Cidadã

Enfrentar a violência exige liderança política, engajamento social e visão de longo prazo. Os principais programas de prevenção de sucesso no país contaram com a liderança direta da autoridade política e a capacidade de coordenar ações em torno de objetivos comuns.

Nesse sentido, é fundamental que o(a) Prefeito(a) lidere o processo e tenha uma equipe diretamente subordinada a ele/ela, capaz de facilitar a elaboração, coordenação, implementação, monitoramento e avaliação da Agenda Municipal de Segurança Cidadã.

O sucesso da implementação da Agenda Municipal também depende da disponibilidade e alocação de fundos específicos que permitam o financiamento e a sustentabilidade das iniciativas. Por essa razão, sugerem-se:

i. **A criação de uma estrutura de governança integrada ao gabinete do(a) Prefeito(a)**, que seja representativa das diferentes secretarias e serviços municipais com potencial de desenvolvimento de ações preventivas, **devendo atuar de maneira articulada com as polícias estaduais, os órgãos de justiça e as organizações da sociedade civil, a exemplo dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-Ms)**;

ii. **A definição de metas e mecanismos de monitoramento e avaliação**, centrais para a definição, coordenação, efetividade e continuidade das ações preventivas estabelecidas como prioritárias no escopo da Agenda;

iii. **A dotação orçamentária para implementação da Agenda**, essencial para garantir o financiamento e a implementação da Agenda, podendo ser feita, por exemplo, por meio da criação de Fundo Municipal de Segurança Cidadã, além do fomento das parcerias com o setor privado.

iv. **A promoção de parcerias estratégicas entre os governos (Federal, Estadual e Municipal), setor privado, sociedade civil e associações locais**, fundamentais para o financiamento e implementação da Agenda Municipal, bem como para a mobilização da opinião pública sobre a centralidade da Agenda;

v. **A instituição de um Conselho Municipal de Segurança Cidadã**, com a participação de i. diferentes secretarias municipais, ii. instituições da segurança pública estaduais e do judiciário, iii. representantes da sociedade civil e jovens, privilegiando a participação e protagonismo cidadão;

vi. **O desenvolvimento de um plano de comunicação**, disseminando a atuação do município na prevenção da violência, incluindo campanhas específicas desenvolvidas pelo município.

Eixo 2: Produção e coleta de dados para diagnóstico, monitoramento e avaliação

As ações de prevenção da violência precisam ser focalizadas. Quanto melhores as informações sobre a situação e a dinâmica da violência, públicos envolvidos, locais de ocorrência e comportamentos de risco, mais efetivos serão os resultados da política municipal de segurança cidadã.

Por esse motivo, é fundamental que a Agenda Municipal de Segurança Cidadã privilegie a produção e coleta de dados e informações, criminais e não criminais, fundamentais para o diagnóstico e orientação de suas ações, bem como para o monitoramento e a avaliação de seus impactos e efetividade.

Nesse sentido, indicam-se:

- i. **A criação de uma plataforma para coleta sistemática de dados de diferentes secretarias do município**, possibilitando a identificação de dinâmicas de vulnerabilidade em diferentes áreas da cidade e a integração de dados criminais e não criminais, fundamental tanto para subsidiar a elaboração de políticas preventivas focalizadas quanto para o seu monitoramento e avaliação;
- ii. **A capacitação de gestores para coleta e análise de dados e informações** sobre os diferentes fatores de risco e de proteção associados à agenda preventiva, gerando assim inteligência para a tomada de decisão quanto à elaboração e implementação da Agenda Municipal;
- iii. **A criação do Observatório Municipal de Segurança Cidadã** com foco na prevenção da violência, responsável pela coleta e análise de dados e informações sobre as dinâmicas das situações de violência e vitimização, consolidando-se como uma poderosa ferramenta para o diagnóstico dinâmico e o acompanhamento, processual e de impacto, de tais situações, como também para o contínuo monitoramento e a avaliação da efetividade das ações da Agenda Municipal, orientando eficazmente suas ações;
- iv. **O estabelecimento de parcerias com as instituições de segurança pública do estado** para o compartilhamento de informações sobre as dinâmicas de criminalidade e vulnerabilidade do município;
- v. **A criação de um Registro Eletrônico dos Atendimentos prestados pela Guarda Municipal.**

Eixo 3: Fortalecimento dos fatores de proteção e redução dos fatores de risco de grupos populacionais, áreas geográficas e comportamentos mais suscetíveis à violência;

Como anteriormente mencionado, as ações de prevenção da violência são a vocação primária dos municípios na estrutura federativa brasileira de segurança pública. Como a literatura aponta, elas serão tão mais efetivas quanto melhor o grau de focalização das mesmas.

Nesse sentido, o município deve investir na elaboração e implementação de ações focalizadas, voltadas para a redução de fatores de risco e para a promoção dos fatores de proteção dos grupos populacionais, dos lugares e dos comportamentos mais suscetíveis à violência. Desta forma, ressalta-se a centralidade da:

i. **Priorização de grupos populacionais vulneráveis à violência**, entre os quais destacam-se **adolescentes e jovens, crianças, mulheres, imigrantes e usuários(as) problemáticos(as) de álcool e de outras drogas;**

ii. **Transversalização da perspectiva racial e de gênero nas políticas municipais da prevenção da violência**, considerando as diferentes dinâmicas e impactos da violência na população negra, nas meninas, mulheres e na população LGBT.

Como exemplo de ações municipais, baseadas no princípio da gestão integrada e da atuação em rede, destacam-se:

Adolescentes e jovens

- Redução da evasão e do abandono escolares e busca ativa para identificação de adolescentes fora da escola;
- Adoção de metodologias de promoção de habilidades cognitivo-comportamentais, resiliência e protagonismo juvenil;
- Fortalecimento dos programas de orientação sobre gravidez na adolescência e desenvolvimento das capacidades parentais;
- Desenvolvimento de ações de desconstrução de referenciais de gênero, muitas vezes associados à força e à violência (masculinidade);
- Aprimoramento dos serviços de acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto, de liberdade assistida e/ou prestação de serviços à comunidade;
- Fomento das ações de reinserção social, capacitação e inserção profissional de egressos do sistema socioeducativo;
- Fortalecimento dos serviços de proteção social aos adolescentes e jovens vítimas da violência, incluindo a capacitação dos servidores públicos;
- Criação de Centros de Referência da Juventude, sobretudo em áreas da cidade com altos índices de vulnerabilidade e vitimização, oferecendo alternativas de inclusão social e produtiva, com foco na prevenção secundária, estimulando a retomada dos seus vínculos com a escola, a família e com o mundo do trabalho (em iniciativas como Jovem Aprendiz, quando legalmente cabível);

Crianças

- Universalização das matrículas no Ensino Básico, incluindo garantia da oferta de educação infantil, busca ativa para a identificação de crianças em idade escolar não-integrantes da rede de ensino e redução das taxas de evasão escolar;

- Ampliação da educação em tempo integral e a perspectiva de educação integral na rede municipal de ensino;
- Fortalecimento de serviços de apoio e acolhimento de crianças vítimas de violência sexual e física;
- Desenvolvimento de campanhas de sensibilização e prevenção da violência contra crianças e adolescentes;
- Provisão de capacitações e formações específicas de servidores públicos, sobretudo da Guarda Municipal e do Conselho Tutelar.

Mulheres

- Fortalecimento de programas de proteção e apoio para mulheres vítimas de violência;
- Implementação de patrulhas para o acompanhamento das medidas protetivas (Patrulha Maria da Penha);
- Desenvolvimento de ações de desconstrução de referenciais de gênero, muitas vezes associados à força e à violência (masculinidade);
- Provisão de capacitações e formações específicas de servidores públicos.

Usuário(a)s problemático(a)s de álcool e drogas

- Promoção dos programas de redução de danos e tratamento baseado em evidências para usuários problemáticos de drogas e álcool, com atenção especial às crianças e aos adolescentes;
- Fortalecimento e integração da rede municipal de atenção psicossocial (consultório de rua, CAPS AD, Programa de Saúde da Família, hospitais e moradias assistidas);
- Promoção de programas educativos que disseminem informações honestas sobre as substâncias psicoativas lícitas e ilícitas, incluindo potenciais riscos de seu uso, bem como as estratégias para redução dos riscos à saúde;
- Provisão de capacitações e formações específicas com os servidores públicos.

População LGBT

- Desenvolvimento de ações de combate à homotransfobia e de respeito à diversidade sexual, incluindo a sensibilização de servidores e a oferta de serviços de atendimento a vítimas de violência, preconceito ou discriminação.

População em Situação de Rua

- Fortalecimento da rede de atendimento socioassistencial, incluindo ações de abordagem, encaminhamento e centros de acolhimento;
- Oferta de serviços de saúde por meio de atendimento móvel.

Egressos do sistema penal e infratores de baixo potencial ofensivo

- Promoção de programas de inserção no mercado de trabalho para egressos do sistema penal;
- Estruturação e aprimoramento dos serviços municipais de acompanhamento de alternativas penais.

Imigrantes

- Garantia de acesso aos serviços públicos por meio da facilitação dos procedimentos de identificação do imigrante a partir dos documentos dos quais for portador;
- Prevenção das violações de direitos da população imigrante, com destaque para as ações contra a xenofobia, trabalho escravo e tráfico humano.

iii. **Promoção da utilização, regulação e manutenção do espaço urbano**, por meio da/do:

- **Criação e manutenção de espaços públicos seguros**, incluindo a melhoria da infraestrutura e mobiliários urbanos, sobretudo nas regiões mais vulneráveis da cidade;
- **Fortalecimento das iniciativas que estimulem a integração e convivência pacífica da população no espaço urbano**, por meio do fomento de atividades culturais e de lazer;
- **Fiscalização de atividades comerciais e de prestação de serviços**, com atenção especial para os estabelecimentos que comercializam produtos associados a fatores de risco, tais como bebidas alcoólicas, materiais inflamáveis ou tóxicos, explosivos, ou ainda que não tenham origem comprovada, podendo ser fruto de receptação;
- **Promoção de planos diretores inclusivos**, privilegiando o uso misto do espaço.

iv. **Promoção da resolução não violenta de conflitos e da cultura de paz,** privilegiando:

- **A estruturação de equipamentos e serviços de gestão de conflitos interpessoais** (mediação de conflitos, práticas restaurativas, etc.);
- **A capacitação periódica e sistemática de servidores municipais em mediação de conflitos e prevenção da violência;**
- **O estabelecimento de planos locais de prevenção da violência armada,** incluindo o acompanhamento mensal de dados sobre violência armada para a identificação de concentrações geográficas de demanda e apreensão de armas de fogo; mobilização comunitária e apoio às campanhas de entrega voluntária de armas de fogo e munições.

Eixo 4: Orientação das ações da Guarda Municipal para a mediação de conflitos e resolução de problemas.

No âmbito do fortalecimento de seu papel preventivo, é fundamental que o município oriente a atuação de sua Guarda Municipal para o fortalecimento de mediação de conflitos e para a resolução de problemas, incluindo a orientação e encaminhamento de demandas da população para os diferentes serviços públicos municipais responsáveis. Na consolidação dessa orientação, e considerando-se a nova Lei n.º 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), destacam-se:

- i. **A modernização da Guarda,** por meio da adoção e da utilização de tecnologias que aperfeiçoem o uso e o compartilhamento de dados e informações, além da coordenação das atividades de patrulhamento municipal preventivo, essencial para o planejamento eficiente de sua atuação e para o aumento da transparência das ações;
- ii. **A priorização das áreas de maior incidência criminal e de grupos vulneráveis,** fortalecendo a atuação da Guarda Municipal sobretudo nas áreas de maior incidência de crimes de rua e em agendas prioritárias, com destaque para i. a proteção ao entorno escolar; ii. a violência de gênero e intrafamiliar (Patrulha Maria da Penha); iii. violências contra adolescentes e jovens; iv. violências contra população LGBT; v. violências contra população em situação de rua; vi. conflitos de convivência e vii. perturbação do sossego;
- iii. **O fortalecimento de sua função de mediadora e voltada para a resolução de problemas,** provendo-se a formação e a capacitação de seus integrantes em metodologias de mediação de conflito e práticas restaurativas;
- iv. **A cooperação com as Polícias Militar e Civil,** de maneira a maximizar e racionalizar a alocação e o direcionamento de esforços desses efetivos, incluindo i. a participação na estrutura de governança; ii. o compartilhamento de dados e informações do Observatório Municipal da Segurança Cidadã ou órgão correlato; iii. o encaminhamento e o tratamento das denúncias (incluindo aquelas recebidas pelo

Disque-Denúncia); iv. o uso compartilhado de ferramentas de gestão municipal, como câmeras de videomonitoramento, GPS e radares de velocidade, entre outros.

v. **A elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) entre a Guarda e as polícias**, de modo a potencializar a qualidade do serviço público de segurança prestado nas cidades;

vi. **O intercâmbio de dados e informações entre a Guarda, a Polícia Militar e a Polícia Civil** a partir das especificidades dos registros de atendimentos e ocorrências de cada uma das agências, buscando a gestão integrada da segurança.

vii. **A elaboração de Plano de Metas para Guarda Municipal**, central para a orientação das ações e a consolidação de sua atuação voltada para a mediação de conflitos e resolução de problemas.

viii. **A estruturação de órgãos de controle, interno (corregedoria) e externo (ouvidoria)**, da atuação da Guarda Municipal, conforme determina o art. 13 do Estatuto Geral das Guardas Municipais.



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática



contato@igarape.org.br

atendimento@soudapaz.org

atendimento@ifidedigna.com.br

Layout:

Raphael Durão - Storm Design